

地方政府机构的结构转型

——发展政府执行性机构的思考

□ 卓越

【内容提要】减少决策性机构，发展执行性机构，应该成为地方政府机构改革的重要内容。执行性机构有特定的建构要素，具有相对独立的自主权和灵活多样的特征。地方政府机构的结构转型，有利于增强政府宏观调控能力，为社会提供更多更好的公共服务，有利于机构改革顺利实施，与国际性的行政改革接轨。发展执行性机构，要建立适距控制的宏观机制，完善和深化绩效评估机制，建立专门的行政申诉制度。

卓越，厦门大学政治学与行政学系副教授、硕士。

—

政府职能是机构设置的依据，也是机构设置的一个准则。政府功能主要表现为决策和执行功能。相应地，政府机构也就应该形成决策性和执行性两种主要的机构类型。

笔者以为，配合当前政府机构改革，应该从中央到地方明确建立决策性和执行性两种机构类型，缩小决策性机构数量，扩大执行性机构规模，实现政府机构的结构转型。1998年政府机构改革，将国务院组成机构的林业部、体委改制成直属机构的林业总局、体育总局体现了这种思路。但这种改革要在理论上进一步明确，在实践中进一步扩大，特别是要在地方政府机构改革中贯彻下去。

建立执行性机构可以和政府职能社会化结合起来，把一部分技术性、具体性的公共事务移交给社会组织承担，打破政府供给的垄断状态，通过服务主体的多元竞争，提高公共效能。建立执行性机构还可以和公共服务的市场取向结合起来，在可操作的条件下，通过引进市场竞争机制、市场选择机制、市场交易机制和市场评估机制，通过动用合同、出租、承包、凭单和付费等市场手段，提高服务效能。

执行性机构的主要职能就是执行政策，提供公共服务。“政策执行应该与政治和政策保持一定的距离，以便政府执行部门能够不受内阁的干涉，专心致志于自己的精心工作，即供给公共物品和公共服务，从而便于提高质量和效率。”¹ 认定一个组织是否为执行机构或可以由决策性机构转为执行性机构的标准有三个构成要素：一是这个组织必须有独立的公共服务内容，

可以和其它组织提供的公共服务明确区分开来。二是这个组织的公共服务内容与所涉及到的政策制定可以明确区分。三是这个组织的公共服务内容必须有一定规模。按照上述标准,我国现行的政府机构、特别是地方政府中的园林、市政、规划、房地产、副食品等许多部门都应该转成执行性机构。这一结构转型,可以大大减少地方政府组成机构、决策性机构的数量。为此,发展执行性机构应该成为地方政府机构改革的重要内容。

在既定的权力与责任框架内,执行性机构应该享有相对独立的自主权,这是完成公共服务的需要,也是构成执行性机构的重要特征。“将政策制定(精简后中央各部的任务)与日常管理运作分开。这些执行机构在政府确定的目标和绩效指标的框架内拥有自治权。”^④按照国外的经验,执行性机构负责人对范围内政策执行和公共服务工作承担责任,同时,在机构编制、人员录用标准和程序、工资级别和待遇、内部组织结构、财务管理等方面有较为独立的自主权。执行性机构的自主权有两个获得渠道:其一是立法部门制定专门的部门法,或以委托立法的形式确定执行性机构的运作范围和运作规则,执行性机构在法律的框架内独立行使职权。其二是决策性机构制定长期的发展目标,放弃直接规制的管理方式,执行性机构在战略的框架内灵活地行使职权。

相比起政府的决策性机构,执行性机构在管理机制上有较大的灵活性。在规模数量上,执行性机构要大大多于决策性机构。在组织称谓上,中央政府政策性机构一般称为部,执行性机构却可以是五花八门,有称为局署的,也有称为会议、中心的等等。在管理体制上,执行性机构既可以采取首长负责制,也可以采用首长制和委员会制相结合以及其它的体制。在人员构成及规模上,可以是公务员,也可以不是公务员。

二

地方政府机构结构调整,对于我国的政府职能转变、政府机构改革有积极的现实意义。

第一,有利于增强政府宏观调控能力。决策机构与执行机构分离,有利于决策机构摆脱执行性、技术性、服务性事务,减轻负荷,减少不必要的干扰,集

中精力决策大事,提高政府宏观调控的整合能力。我国新一轮机构改革把计发委明确纳入宏观调控部门,较大幅度地减少部门行政审批权、下放管理权,在某种程度上,就体现了这种发展思路。

第二,可以为社会提供更多更好的公共服务。政府有管制职能,也有服务职能,政府绝大部门的工作是为社会提供公共服务。明确执行性机构位置,在较大程度上扩大执行性机构的规模是提高公共效能、提升服务品位的一种制度安排。确定执行公共服务功能,可以随之建立一整套有明确服务指向,规范服务目标的管理体系,有益于提升服务质量。执行性机构具有相对的独立性,通过执行性机构提供公共服务,可以更好地发挥主动性、创造性,有益于实现效益的最大化。同时,随着政府职能社会化的过程,政府一部分具体性、技术性的事务要移交给社会中介组织、非盈利组织,甚至是私营组织承担,在这个过程中,作为公共服务的组织者,执行性机构还要承担起对这些社会组织的监督管理工作,保证为社会提供优质高效的公共服务。

第三,有利于机构改革的顺利实施。笔者以为,下一步地方政府机构改革可以分为两个阶段。第一阶段是使相当部分的政府机构退出政府组成机构、决策机构序列,成建制地建立执行性机构。在政府组成机构数量上,与发达国家基本接轨。地方政府特别是省以下的机构改革不必与国务院机构改革一一对应,因此,发展执行性机构的思路对下一步地方政府机构尤有现实意义,决策性机构一定要体现少而精。第二阶段,可以对执行性机构进行较大幅度的改革。执行性机构中的人员可以是行政编制,也可以是事业编制,甚至亦可以是企业编制。在机构编制上只要符合构成标准的就可以建立相应的执行性机构。按照这样一种思路,可以把事业单位的改革一并发动起来。

第四,有利于和国际性的行政改革接轨。国际范围内,在政府序列中设置执行机构类型已有很长的历史。17世纪,瑞典政府就尝试性建立起决策与执行相分离的体制。本世纪40年代美国政府开始建立独立机构。80年代以来,“欧洲改革中最重要的结构性变革是建立‘执行机构’或半自治性的机构来负责公共项目的执行。”^④“英国的执行署,法国的责任中心,荷兰或瑞典的行政署,都属于同一个公共行为的概

念。”^{1/4} 在政府序列中建立执行性机构,明确执行性机构的公共服务职责,赋予执行性机构相对独立的自主权,以提高公共效能,是当代西方行政改革的一个基本取向。当前,我们进行政府机构的结构转型,明确建立执行性机构的目标,可以适时地纳入国际行政改革洪流中。

三

发展执行性机构,扩大规模是改革的需要,同样,加强对执行性机构的管理,强化外部监督制约机制也是非常重要的。

首先,要建立适距控制的管理机制。根据国外,特别是英国的经验,适距控制是处理二者关系的一个原则,框架文件和业务计划是实施这个原则的一主一辅的两种手段。框架文件亦称为“政策与资源框架文件”,即主管部长和执行性机构负责人之间签订的一份有效期限3-5年的协议或工作合同,内容包括机构负责人对主管部长应承担的责任以及执行性机构的管理目标,提供公共服务的具体项目,履行职责的财力资源和人力资源配置与约束条件。业务计划以年度为单位,主要是一些操作性问题,由主管部长和执行性机构负责人协商,确定对执行性机构工作绩效评价的具体标准和实施程序等。在我国,一些政府组成机构本来就有归口管理、归口协调的传统作法,改革之后,按照大部类、宽幅度组建的政府组成机构对于众多执行性机构进行适距控制的责任就更大。

其次,要完善和深化绩效评估制度。执行性机构大都是为社会提供公共服务的一线窗口,对这些机构进行带有量化的测评,是加强制约、促进高效服务的重要手段。在绩效评估问题上,下一步我们要做的工作是使之制度化、规范化和精确化。国外的一些作法值得我们参考:其一是重视引进企业有关绩效的评估技术、评估方法,诸如三E管理、质量管理、目标管理等等。其二是政府组织联合其他的公共组织、社会

组织对相关的执行性机构共同进行绩效评估。其三是决策性机构建立一套评估公示制度。

再次,建立专门的行政申诉制度。行政申诉是特定的组织依照法律或规章的要求对公民、法人或其他组织提起的申诉进行审查、调查并提出解决问题的办法的过程。行政申诉的对象是政府组织及其人员,因为执行性机构是一线窗口,直接与社会、公众接触,因此,行政申诉的重点对象是执行性机构及其人员。为了保证监督工作的有效进行,一般说来,专门的行政申诉机构应该拥有相互衔接的审查权、调查权和处理权。国内一些地方政府尝试行政申诉组织较多地运用《行政监察法》赋予的权限,有一定的行政处分权。比较理想的行政申诉组织应该是一个相对独立的组织架构,相对独立于它所监督的行政组织和人员。考虑到执行性机构的执法性质和利益关系,这种相对独立性尤其重要。在目前我国民主与法制建设还有待于完善的情况下,根据一些地方政府的经验,笔者认为,一级地方政府领导,特别是行政主管的高度重视是行政申诉监督顺利开展的关键因素,一些地方政府形象地称之为“一把手工程”。这使得行政申诉组织机构可以起到“位卑权重”的作用,解决一些比较棘手的行政失当问题。而政府主官抓“刀把”,也就可以变被动为主动,摆脱“老大难,老大难,老大出面就不难”所带来的尴尬。

注 释:

¹ 瓦尔特·基克“荷兰的行政改革与公共部门管理”,宋世明等,《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998,第183页。

^④ 温森特·怀特“欧洲公共行政现代化”,宋世明等,《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998,第243页。

^⑤ 盖·彼得斯“欧洲的行政现代化”,宋世明等,《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998,第73页。

^{1/4} 吕克·鲁邦等“从行政现代化到国家改革”,宋世明等,《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998,第86页。

责任编辑 马宝成